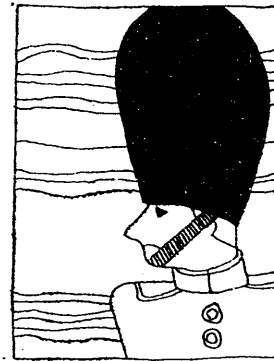


解説

イタリア年金保険 70年の歩みと将来構想

社会保障研究所研究第1部長 保坂 哲哉



イタリアの年金保険・失業保険・結核保険・家族手当の実施に当たっている全国社会保険公団 (Istituto nazionale della previdenza sociale, INPS) が最近創立70周年を迎え、たまたま一般強制年金保険 (略称 IVS) の創設 50 周年と重なることもあって、記念出版物が英語版でも刊行された。31×22 cm, 550 ページで、*Collection of Studies* と副題がつけられている。全体は大きく2つに分かれ、Monograph と Historical-Documentary Part から成る。前者にはローマ大学教授マリオ・アルベルト・コッピーニ (Coppini) ほかに4人の大学教授による論文が収められ、後者はさらに INPS の活動分野全体についての歴史的展開と、同じく年金保険のそれを取扱う部分に分れてい

る。イタリアの社会保障全般についてはもとより、年金制度についても日本では従来原語以外にあまり資料が入っていないため、今回の記念出版は非常に有益である。とくに、冒頭に掲げられた諸論文はイタリア社会保障とくに年金保険に関する異なる見解もところどころ紹介されていて興味深い。しかし、われわれにとっては、まだイタリアの社会保障全般や年金保険の現状と歴史的沿革について十分の知識がないため、まずその点のギャップを埋めることから始めなければならない。ここでは、この書物を中心とし、他の若干の資料も合わせて参照しながら、イタリア年金制度の発展のあとを概観してみたい。イタリア社会保障の将来構想は1963年の国民経済労働

審議会 (Consiglio nazionale dell'economica e del lavoro, 略称 CNEL) によって描かれ、1966—70年のピエラッチーニ計画、1980年の社会経済を展望した Progetto '80 によって長期的改革の日程が組まれ、年金制度については1965—69年の一連の改革によって具体化への道が踏み出された。それゆえ、年金保険の歴史的展開を概観するという場合に、こうして着々と実現されようとしている改革につながる流れを逆にさかのぼってとらえてみる必要がある。

* * *

イタリアの年金保険立法は1898年法に始まるが、これは任意保険というかたちをとった。将来の見通しのうえに立った労働者の自由意志による選択、社会的責任を自覚した使用者の自由意志による拠出、国家の統合的役割にもとづく費用一部負担という原則のもとでの保険原理の適用によって制度が発足した。この制度を管理・運営するために設けられたのが全国労働者廃疾老齢保険委員会という合議制の機関であり、INPS の最初の形態である。

約20年にわたる経験の結果、任意保険の原理原則がうまく働かないことは明らかとなった。一方、運輸・造船業部門における強制保険の実施経験、ドイツなどにおける先例に照して、保険の強制化による加入者の増加と機能の強化が不可欠と考えられ、1919年強制廃疾老齢保険が創設された。この制度は、基本的にはビスマルク的社会保険思想に立脚し、労働者と一定俸給額以下の職員を主たる対象とするもので、年金額は拠出金比例部分と年100リラの定額国庫負担分から成り立っている。ただ拠出金は期間により3つの部分に分けられ、給付率は各部分に対して別々のものが適用される。この給付率は逆進的になっているからその意味では一応平等化効果をもつことになる。これも当時の社会政策思想の一つの要素であったのであろう。老齢年金の受給要件は年齢65歳、480週拠出(ビスマルク社会保険では拠出年は暦年より短くするという原則があるから、これは暦年10年間を意味するのであろう)、で10年間拠出で国庫負担分を除き賃金の23%、40年拠出で50%を保証することを目ざしていた。拠出金は賃金階級別に分けた

ベースに対して定率(約5%)で決められていたようである。強制保険の実施により資産額は1919年末の約900万リラから1920年末には8億リラ強、1923年末には20億リラを越え、さらにその後ふえ続けることになる。

1922年改正により、男60歳、女55歳から減額年金を受けられることになり、また1928年法において年金額算式が変わるが、拠出金比例の原則と100リラの国庫負担はそのまま引継がれた。新しい制度としては、扶養児童加算が1人当たり基本年金額の $\frac{1}{10}$ というかたちで導入されたことがあげられる。1939年改正(1944年実施)で受給開始年齢が男60歳、女55歳と決まり、拠出要件は老齢15年に引上げ(廃疾は5年から1年に引下げ)られ、最低拠出金額が定められたほか、年金額算式の拠出金比例部分の計算方法が改められた。拠出金総支払額を3つの金額階級に分け、逆進的な給付率が適用されることとなり、さらに男女別、職員・労働者別にそれぞれ給付率、金額階級区分が区別された。また1945年実施ということではじめて遺族年金が設けられたのもこの時である。これらの改正が実施されるま

えに、1943年の改正によって年金給付水準の25%、拠出金の50%増額が行なわれた。このときの労使負担割合は労 $\frac{1}{3}$ 、使 $\frac{2}{3}$ となっている。確かではないが、拠出金増額分を使用者が引受けたことも考えられる。この改正に際して行なわれた革新は過去の拠出金に対する再評価である。

このように発展をとげた年金保険は、すでに戦争中の改正にも前兆が現われていたとおり、物価騰貴と財政危機の時代を迎える。第2次大戦後の年金保険の発展は3段階に分けることができる。最初の時期は1952年の制度改革にいたる応急策の時代である。その次が暫定的改革期で、イタリア社会保障構想が現われ、実行に移されるまえの段階である。そして最後は長期構想にもとづく本格的改革の時代(1965年以後)である。この3つの時期を経てイタリア年金保険の新しい諸原則が固まってゆくのである。

第1の応急策が次々と実施される時期には、年金額の物価調整と最低保障が重点的な政策目標として取り上げられる。それを実現するため従来の制度を名目的に残しながら、

実質的には定率の補足手当や定額の危窮手当が導入された。財政手段の面でも、名目的な基本年金のための積立方式を残したまま、応急策はすべて賦課方式によって運営され、国庫補助も大幅に導入される。こうした一連の対策によって年金額はあるていど平等化せざるをえない。また基本年金のための基金のほかに新しい基金が加わって制度は複雑化した。かくてイタリア経済の一応の復興とともに1952年改正が行なわれるのである。

1952年改正はある意味で戦後調整期に現われた諸要素を体系的に整理したにすぎないが、いくつかの点で重要な改正が行なわれている。もっとも重要な点は物価補正の形式が定着したことである。年金額は基本額と補足額から成り、基本額は若干の変化はあるが原則的に1939年改正を踏襲する。いっぽう補足額は基本額に対する定倍率（この場合は44倍、したがって年金額は基本額×45として計算される）とされた。ほかに従来どおりの児童加算が加わり、これらがクリスマス手当を含む13カ月分支給される。最低年金額が規定されているほか、最高年金給付率が最終5年間の拠出金

賦課対象賃金平均の80%と定められた。拠出金は基本額と補足額に分けて賦課され、前者は従来どおり上限つき標準賃金（階級に分類された）に対応した額、後者は総賃金に対して定率（1953年から労3%、使6%）で計算された。補足年金の財源は、労使のほかに国庫によっても負担され、その割合は全体の25%と定められた。

年金額の物価調整はその後1958年改正（倍率55）と1962年改正の際にも行なわれ、最低保障額も改善された。しかし、1962年の改正による倍率72はたんに物価補正にとどまらず実質給付水準の引上げをもり込んだものであった。この年の改正で定められた最低保障額は、65歳以上の者に対して月15,000リラ、65歳未満の者には12,000リラであった。

1962年の改正で一応この時期の制度体系は固まるが、そのあと、もう一つの重要な変化が起きる。それは「社会保険負担のfiscalization」と呼ばれるもので、イタリア経済の危機に際して一時的に労使とくに使用者の拠出金負担を政府が肩代りするのである。まず最初1964年9月から12月までの3カ月間、使用

者負担分の拠出金の一部を政府が引受けることを決めたのち、1964年10月の法律およびそれに続く1965年、1966年の法律によって、年金保険の補足部分の拠出金について、1964年9月から66年末まで労働者負担分料率のうち0.35%が、1965年4月から66年末まで使用者負担分料率のうち3%が、いずれも政府によって肩代りされた。こうした措置はいわば非常事態に対処するためにとられたものであったとはいえ、社会保険の分野における国家の財政的干渉の原則を再確認したものとして意義が大きかった。

もちろんイタリア年金保険の戦後における発展の一つの要素は制度の普遍化へと向う傾向である。しかし、この動きは新しい制度・基金の創設というかたちで進められた。1957年には農民、1958年には漁民、1959年には漁民といった具合に新しい法律が制定されて強制保険の適用対象がふえていった。

年金制度改革構想

1963年のCNELの社会保険改革構想は、国民保健サービスを究極的には目ざすなど注目

すべき点が多いが、年金保険に関しては、およそ次のような提案を行なっている。

漸進的に non-occupational 制度によって全国民に対して効果的な保護を与える。そのために定額の最低保障給付が支給されなければならない。そのための財源は国の負担とする。

被用者と自営業者に対しては occupational 制度により勤務期間と稼働所得に比例した付加年金が給付されなければならない。ただし自営業者に対しては実際の所得ではなく平均稼働所得を基礎として計算される額を用いる。この制度はできるかぎりすみやかに未適用就業者とくに小商人に拡大する。

できるかぎりすみやかに non-occupational 制度を創設し、occupational 制度にもとづく給付の受給権がなく、しかも一定水準以下の所得の老齢者、障害者、未成年遺児に対して、社会保険手当を支給することが望ましい。それまでの暫定措置として occupational 制度は最低保障給付をも行なわなければならない。

老齢年金の支給開始年齢の引上げが、とくに国民経済の発展と年金額の平均水準の向上のために考慮されるべきである。

各種 occupational 制度の年金と non-occupational 制度による手当は、賃金や稼働所得および1人当たり平均所得の変化があるていど大きい場合それらに対して自動的に調整されなければならない。

occupational 制度の財源は、使用者と労働者が賃金、また自営業者の場合は前述の見なされた稼働額に比例して負担する。しかし、政府はその財政について、当事者グループが財政的危機におちいった場合に援助し、拠出金の一部を負担しなければならない。occupational 制度が過渡的に行なう最低保障給付の費用はすべて政府の負担とする。

以上の年金改革提案は、コピーニが *ISS A Bulletin* に寄稿した論文によったものである。

CNEL 提案が公式の政府方針として文書にあらわれるのは、1967年7月27日の法律によってきまった1966—70年国民経済計画文書においてである。その中で年金関係の要点をひろってみよう。

まず廃疾・老齢・遺族給付を全国民に漸次

拡大すること、そのために各種の組織・制度を再編成し、拠出能力に応じて負担を市民の間に公平に賦課するよう、租税制度の改革とも関連して財政システムにおける政府財政化を漸次進める、という方針が確認された。

年金給付の長期的基本目標は、すべての国民に租税財源による基礎年金に対する受給権を与えることであり、この基礎年金はカテゴリー別の年金保険給付によって補完される、という年金体系も承認されている。

第2次計画の作成に当って1969年4月に1970年代の展望 (*Progetto 80*) を発表した。その中でとくに次の2点だけを取り上げて紹介しておこう。第1点は、社会年金は、最低保障をすべての国民に対して与えることを目的とするが、なかでもとくに労働経験のない障害者、なんらかの年金保険の適用前に退職した老齢被用者・自営業者、受給要件を満さないで退職した就業者というグループを重点対象として取り上げていることである。第2に、社会年金は、漸次最低拠出年金の水準に到達し、自動的再評価制度を導入することが明記されていることである。

CNEL の議論において、無拠出年金の導入をめぐるでは意見の対立があったようであるが、以上のように普遍的最低保障を租税財源によって行ない、そのうえに賃金または所得（自営業者は部門ごとの平均所得をベースにする）に関連した年金を支給する社会保険が付加されるという体系が最終的に決定した。

年金改革の実行

以上のような年金構想は、すでに1965年の法律によって一部具体化し、1968年と1969年の法律によって改革事業は受け継がれた。しかし、1968年の改正をめぐる労働組合による反対運動が年金ストというかたちで起るなど、改革の足どりは決して順調とはいえない。それでもともかく、労働組合と政府の間には年金改革の方向について合意に達し協定が締結された。

おもな改革だけを列挙してみよう。1965年法により社会基金が設けられ、月額12,000リラ（年に13か月分支給）の定額の社会年金が最初 INPS 管理下の強制保険対象（男 65 歳、女 60 歳、無収入）にかぎって支給されることにな

った。1969年末現在の独立社会年金制度の受給者は47万人であった。社会年金の財源を政府がすべて引受けるのは1975年からとされている。1968年法では、年金額の計算が拠出金比例から期間の賃金比例に改められ、賃金は最終5年のうちの最高3年の平均とし、とりあえず40年拠出で最高賃金の60%を保証することとしたが、この給付率は69年改正で74%、1976年からは賃金ベースが最終10年のうちの最高3年の平均と変って最高給付率は80%に引き上げられることがすでにきまっている。1969年法では、35年拠出で被用者から引退することを条件に年齢にかかわらず年金を支給する長期勤務年金が復活（1965年に新設、1968年に一旦廃止）したこと、生計費指数による年金額の自動調整制度の採用などが行なわれた。

* * *

イタリアの年金制度の歴史をたどってみると保険原理の新しい適応と社会政策要素の変化がいくつかの点について認められる。前者に関しては個人勘定ベースによる任意保険から出発して強制保険へ移ったこと、積立方式

から賦課方式への転換、最低保障額の設定、物価調整と実質改善ルールの採用、拠出金比例から期間・賃金比例といった諸側面での変化があげられる。これらの変化をもたらしたのは、いろいろの事情で古い原理が有効でなくなったことによるが、そういう事情の中では、とくに第2次大戦以後の経済危機・経済成長・就業構造ないし階層構造の変化が重要な影響を与えた。このような経済社会変動は同時に、一方で一部の低所得労働者を対象とする再分配対策から、全国民を対象とする普遍的制度へと向う社会政策基調の変化をもたらした。そこで新しく採用されたのは、最低生活保障と就業時の生活水準維持を同時に達成するシステムの実現という構想である。そこではある意味で純粋な給付原則（拠出ではなく期間・賃金に比例した）の復活がみられるのである。

とはいえ、イタリアの年金制度は、社会年金の面でも、拠出年金の場合でも給付水準は低く（一般強制年金保険の老齢年金は1969年末で月平均37,405リラー1リラ0.57円、雇用者1人当たり所得は117,664リラ/月）、制度は複雑で制度

間の給付格差も大きいなど多くの問題を抱えている。さらに医療保障や社会福祉サービスの面の立遅れが大きいことも高齢者の生活保障にとって重大な問題として指摘されている。公的扶助や社会福祉の立遅れについては、伝統的な慈善思想と慈善事業への依存、都市にもなお残る大家族形態、権利の観念が滲透しないことなどがあげられている。それにもかかわらず、イタリア社会保障構想の基礎には、技術的・社会的進歩により、高齢者のケアは社会全体の義務であるという認識をもたらし、一方社会も老人の権利を認めなければならない、という考え方が確立されている。

参考文献

- Istituto nazionale della previdenza sociale, *Seventy Years of the National Social Insurance Institute and Fifty Years of the General Compulsory Insurance for Disability and Old-Age: Collection of Studies*, Rome 1970.
- Mario-Albert Coppini, 'Conclusions of the National Economic and Labour Council on Social Insurance Reform', *Bulletin of I. S. S. A.*, Vol. XVII, Nos. 5-6-7, 1964.

La Documentation française, *Le plan économique italien. 1966-1970*, Notes et études documentaires, n^{os} 3537-3538, 1968.

Dito, *La planification italienne dans la perspective des années 1970*, Notes et études documentaires, n^{os} 3655-3656, 1970.

社会保障こぼれ話

強制的な私的年金

(スイス)

1972年12月の国民投票により、老齢・廃疾・遺族保険の私的な強制的給付制度が採用されることになった。この制度は既存の公的な年金保険制度を補足するもので、1975年から実施され、それから5年後に給付の支給を予定されている。上述した両給付を合せて、過去の生活水準を維持させることが企図されている。

老齢・廃疾・遺族給付について、1964年に、この国の政府は、強制的な社会保障制度、企業による労働福祉制度、および私的な貯蓄と保険の制度という3本の柱を提案した。ところで、実状では、従来、この国は資力調査を条件とする給付で公的な年金制度の給付を補強しており、公的年金の受給者のうち、20%が前者の給付を受給していた。このような状況を改善するために採用された新しい手段は、賃金の上昇より早く給付を引上げて、かつ、私的年金を利用することで、後者が今回採用された強制的な私的年金である。

この私的年金は年収12,000フラン(1975年1月の予定)以上の賃金労働者と俸給取得者を対象とし、自営業者は任意方式で参加することになっている。なお、上記水準以下の者は、制度の適用を除外され、従来の資力調査による扶助給付で、年金を補強される。計画によれば、社会保障制度の拠出者のうち、3分の2が制度の該当者で、残りは自営業者と年収が上記水準以下の勤労者と予想されている。

従来の制度では、年金は過去の収入の約20%で、水準は低かった。しかし、予定では、この水準に新制度の給付を加えることにより、過去の収入に対する補償率は、受給直前3年間における収入の60%(夫婦で80%)になると計画されている。新制度の給付は年収12,000フランから36,000フラン(いずれも1975年の予定)を対象として算出される。制度の財源は拠出に依存し、公費は充当されない。使用者は財源の50%を負担するが、拠出率は8—11%を予定されている。

Switzerland: Compulsory Private Pensions, *Social Security Bulletin*, Vol. 36, No. 10, Oct. 1937, pp. 46—47 And 49.